

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ?

WATTIER, STEPHANIE

*Published in:*

Cahiers du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles

*Publication date:*

2020

*Document Version*

Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

WATTIER, STEPHANIE 2020, 'Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique', *Cahiers du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles* , p. 77-93.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ?

WATTIER, STEPHANIE

*Published in:*

Cahiers du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles

*Publication date:*

2020

*Document Version*

Version revue par les pairs

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

WATTIER, STEPHANIE 2020, 'Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique', *Cahiers du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles* , p. 77-93.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique<sup>1</sup>

Stéphanie WATTIER

Chargée de cours à la Faculté de droit de l'Université de Namur

### Introduction

Depuis une quinzaine d'année, des propositions de déclaration de révision de la Constitution visant à insérer le principe de laïcité dans la Constitution sont régulièrement déposées.

Le sentiment d'inquiétude suscité par les attentats ayant frappé Paris et Bruxelles en 2015 et 2016 tend à être instrumentalisé par certains partis politiques pour renforcer l'idée selon laquelle il conviendrait de « mieux » séparer l'Etat des religions, notamment en consacrant ledit principe de laïcité.

D'inspiration française – l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de la France disposant qu'elle est « une République indivisible, *laïque*, démocratique et sociale » –, ces propositions soulèvent une série de questions au regard du modèle belge des relations entre l'Etat et les religions que l'on se propose de passer en revue à l'occasion de la présente contribution.

Après un retour sur les différentes propositions d'inscription du principe de laïcité dans la Constitution déposées au parlement ces quinze dernières années (1), la présente contribution propose de revenir sur la question de la « séparation » de l'Etat et des religions (2) pour, ensuite, se concentrer sur les conceptions « à la belge » et « à la française » de la « laïcité » (3), et, enfin, rendre compte de que c'est principalement le système de financement public des cultes qui, à notre estime, distingue le droit belge des cultes du droit français (4).

---

<sup>1</sup> Cette contribution constitue une version remaniée et mise à jour de la communication présentée à l'occasion du Séminaire « Actualités » du GT Théorie politique du 1<sup>er</sup> juillet 2016 à l'Université libre de Bruxelles et intitulée « Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique ».

## I. Les propositions d'inscription du principe de laïcité dans la Constitution

Les propositions d'inscription du principe de laïcité dans la Constitution ne sont pas neuves en Belgique. Elles animaient déjà les parlementaires il y a plus de dix ans. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on reprend ici les principaux textes déposés par des députés et sénateurs belges depuis les années deux mille.

L'on se souviendra d'abord qu'en 2003, Olivier Maingain (FDF, désormais « DéFI ») déposa une proposition de révision de la Constitution en vue de doter l'article 1<sup>er</sup> d'un second alinéa qui contiendrait le « principe de laïcité de l'Etat »<sup>2</sup>.

Quelques années plus tard, le 8 mars 2007, Amina Derbaki Sbaï – alors membre du parti socialiste – introduisit une proposition de « déclaration de révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vue d'y introduire la notion de laïcité politique »<sup>3</sup>.

Le 28 mai 2008, le libéral François Roelants du Vivier (MR) soumit une proposition de déclaration de révision de la Constitution « en vue d'y inscrire le principe de laïcité de l'Etat fédéral »<sup>4</sup>.

Le 27 novembre 2012, Olivier Maingain introduisit une proposition de révision de la Constitution « en vue d'insérer un nouvel article 7<sup>ter</sup> relatif à la laïcité de l'Etat »<sup>5</sup>. Avec la députée Véronique Caprasse (DéFI), il déposa ensuite une proposition ayant exactement le même objet le 13 janvier 2016<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Proposition du 25 mars 2003 de de déclaration de révision de la Constitution, amendement n°1 d'Olivier MAINGAIN, *doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2002-2003, p. 1.

<sup>3</sup> Proposition du 8 mars 2007 de déclaration de révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vue d'y introduire la notion de laïcité politique, déposée par Amina DERBAKI SBAÏ, *doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-2112/1.

<sup>4</sup> Proposition du 26 mai 2008 de déclaration de révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vue d'y inscrire le principe de laïcité de l'Etat fédéral, déposée par François ROELANTS DU VIVIER, *doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, n° 4-782/1.

<sup>5</sup> Proposition du 27 novembre 2012 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7<sup>ter</sup> relatif à la laïcité de l'Etat, déposée par Olivier MAINGAIN et consorts, *doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 2527/001.

<sup>6</sup> Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7<sup>ter</sup> relatif à la laïcité de l'Etat, déposée par Olivier MAINGAIN et Véronique CAPRASSE, *doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 1582/001.

Notons qu'alors que les propositions cachent souvent, entre les lignes, leur inspiration du modèle français, cette dernière proposition du parti DéFI assume pleinement suggérer un « modèle inspiré du droit français »<sup>7</sup>. La présente contribution reviendra plus longuement sur cette tentation de suivre l'exemple de la France.

Le 13 septembre 2018, Laurette Onkelinx et consorts (PS) ont, à leur tour, déposer une proposition de révision de la Constitution visant à renforcer la primauté du droit positif sur toute prescription religieuse ou philosophique, à mieux garantir les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes et à consacrer la laïcité de l'Etat belge<sup>8</sup>.

La principale spécificité de ces dernières propositions du parti DéFI et du parti socialiste tient au fait qu'elles ne constituent pas des propositions de *déclaration* de révision de la Constitution – comme les propositions précédentes – mais bien des propositions de *révision effective* de la Constitution. Pour prétendre à une telle possibilité de révision du texte constitutionnel, les députés se sont basés sur la **possibilité inscrite** dans la déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014, de réviser « le titre II, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles devant assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les protocoles additionnels ».

A notre estime, l'on ne peut que s'interroger quant à la pertinence d'user semblable possibilité de révision de la Constitution. En effet, telles que libellées, ces propositions ne permettent pas de percevoir en quoi l'insertion du principe de la laïcité dans la Constitution belge pourrait assurer une meilleure garantie de la protection des droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels, cette dernière ne faisant aucunement référence à un quelconque principe de laïcité. Par ailleurs, comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence constante, la

---

<sup>7</sup> Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7<sup>ter</sup> relatif à la laïcité de l'Etat, déposée par Olivier MAINGAIN et Véronique CAPRASSE, *doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n° 1582/001, p. 4.

<sup>8</sup> Proposition de révision de la Constitution du 13 septembre 2018 proposition de révision de la Constitution visant à renforcer la primauté du droit positif sur toute prescription religieuse ou philosophique, à mieux garantir les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes et à consacrer la laïcité de l'Etat belge, *doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2017-2018, n° 3269/001.

Convention n'impose aucun modèle particulier de relation entre les cultes et l'Etat, ce qui a pour conséquence de laisser une large marge d'appréciation aux Etats membres en la matière<sup>9</sup>.

En outre, comme évoqué au stade introductif et comme l'écrivent Xavier Delgrange et Hélène Lerouxel, de manière générale, « ces propositions partent du postulat qu'il faut armer davantage la société belge pour lui permettre d'affronter son caractère de plus en plus multiculturel. [...] Même si ce n'est qu'implicite, c'est l'irruption de la culture musulmane et la montée en puissance de la religion islamique qui requiert, aux yeux de ces auteurs, la recherche de nouveaux équilibres au sein de la société »<sup>10</sup>.

## **2. Les relations entre l'Eglise et l'Etat : « séparation » vs « neutralité bienveillante »**

Comme on le sait, la France dispose d'une loi, datée du 9 décembre 1905, « concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ». Sans reléguer les cultes dans la sphère privée, ni ignorer le phénomène religieux, l'adoption de la loi de 1905 constitua bel et bien « une rupture capitale » dans la mesure où « c'en était fini du concordat napoléonien »<sup>11</sup>.

En France, la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes n'est donc plus d'application. Par contre, il est intéressant de remarquer que cette loi reste applicable en Belgique – qui fut sous domination française de 1795 à 1814 –, ainsi que dans les départements d'Alsace-Moselle qui n'étaient pas français lorsque la loi de 1905 fut adoptée et retrouvèrent donc, en 1918, le droit auquel ils étaient soumis avant de passer sous domination allemande à partir de 1870<sup>12</sup>. En ce qui concerne la Belgique, si la loi du 18 germinal an X a pu subsister, c'est dans la mesure où, en 1831, elle était conforme au contenu de la

---

<sup>9</sup> Voy. not. : Cour eur. D.H., arrêt S.A.S. c. France du 1<sup>er</sup> juillet 2014, § 129 ; arrêt *Siebenhaar c. Allemagne* du 3 février 2011, § 41 ; arrêt *Dogru c. France* du 4 décembre 2008, § 63 ; arrêt *Leyla Şahin c. Turquie* du 10 novembre 2005, § 109.

<sup>10</sup> X. DELGRANGE et H. LEROUXEL, « L'accommodement raisonnable, bouc émissaire d'une laïcité inhibitrice en Belgique », in *L'accommodement raisonnable de la religion en Belgique et au Canada. Comparaison des contextes juridiques, sociaux et politiques*, E. Bribosia et I. Rorive (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2015, p. 272.

<sup>11</sup> J.-M. MAYEUR, *La séparation des Eglises et de l'Etat*, Paris, Ed. de l'Atelier, 1991, p. 8 et p. 12 (à l'exception de l'Alsace-Moselle qui continue à être soumise au régime concordataire).

<sup>12</sup> A ce sujet, voy. not. : F. MESSNER, *Le financement des Eglises. Le système des cultes reconnus (1801-1983)*, Strasbourg, Cerdic, 1984.

Constitution fraîchement votée<sup>13</sup>. Comme l'écrit Caroline Sägesser, « la législation sur le temporel des cultes s'enracine dans des dispositions héritées du régime français concordataire, dont la loi du 18 germinal an X et le décret du 30 décembre 1809 constituent les pièces maîtresses »<sup>14</sup>.

La loi de 18 germinal an X illustre le fait que la Belgique est, en réalité, assez proche du droit des cultes des départements d'Alsace-Moselle, qui connaissent également un système de cultes reconnus.

Aussi, plutôt qu'un régime de *séparation* pure entre les religions et l'Etat, c'est pour un modèle de *neutralité bienveillante*<sup>15</sup> ou de *séparation mitigée*<sup>16</sup> que la Belgique a opté dès son indépendance. La principale illustration de cette neutralité bienveillante est celle du système de financement public des cultes (voy. *infra* n° IV), tel qu'il existe en droit belge depuis l'indépendance et tel qu'il contraste avec le régime prévu par la loi française de 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. L'on s'attardera aussi sur la notion de « laïcité » qui, en droit belge, recouvre un sens tout à fait différent de celui prévalant en droit français (voy. *infra* n° III).

Sur le plan des relations entre l'Etat et les religions, il faut encore préciser que, si la Belgique ne consacre pas un système de séparation pure et simple, cela ne signifie aucunement qu'un doute pourrait subsister concernant la supériorité de la loi civile sur la loi religieuse. Cette réalité se trouve affirmée par la Constitution depuis 1831 en son article 21, alinéa 2, qui énonce que « le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale ». Notons d'ailleurs que le non-respect de cet alinéa est pénalement sanctionné puisque le Code pénal dispose, en son article 267, alinéa 1<sup>er</sup>, que « sera puni d'une amende de cinquante francs à cent cinquante francs, tout ministre d'un culte qui procédera à la bénédiction nuptiale avant la célébration du mariage civil ».

### 3. La laïcité « à la belge » et « à la française »

---

<sup>13</sup> P. ERRERA, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel – droit administratif*, Paris, Ed. M. Giard & E. Brière, 1918, p. 552. Il faut aussi noter que le caractère concordataire de cette loi lui a été ôté.

<sup>14</sup> C. SÄGESSER, *Le temporel des cultes dans la Belgique du XIXème siècle : législation, réglementation, jurisprudence et pratiques*, Thèse, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2013, p. 7.

<sup>15</sup> L.-L. CHRISTIANS, « Le financement des cultes en droit belge. Bilan et perspectives », *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006, p. 83.

<sup>16</sup> V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, La Chartre, Bruges, 1991, p. 1.

Dans les débats publics et au sein du monde politique – mais aussi parfois sous la plume de certains auteurs de doctrine –, l’ambiguïté existant entre la notion de laïcité « à la belge » et de laïcité « à la française » est utilisée pour affirmer que la Belgique serait un « Etat laïc »<sup>17</sup> ou encore un « Etat laïque...ou presque »<sup>18</sup>. Pourtant, comme l’a clairement indiqué le Conseil d’Etat, « la Constitution belge n’a pas érigé l’Etat belge en un Etat laïque. Les notions de laïcité, conception philosophique parmi d’autres, et de neutralité sont distinctes »<sup>19</sup>.

En droit belge, la « laïcité » – dénomination abrégée de « laïcité organisée » – ne constitue aucunement un principe de droit constitutionnel comme c’est le cas en droit français mais désigne seulement une communauté, reconnue et organisée par la loi, s’adressant à ceux qui ne veulent pas établir, dans leur conception de la vie, de lien privilégié avec une divinité<sup>20</sup>. La « laïcité » est actuellement la seule organisation dont les délégués bénéficient du financement prévu par l’article 181, § 2, de la Constitution<sup>21</sup>.

La laïcité organisée a été reconnue par la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues. Au demeurant, différents éléments attestent de l’instauration progressive d’une égalité entre les cultes reconnus et la laïcité depuis une période bien antérieure aux années deux mille. L’une des premières traces de cette égalité se retrouve dans le Pacte scolaire qui, consacré dans la loi du 29 mai 1959, instaura l’obligation, pour les écoles de l’enseignement officiel, d’organiser, en plus des cours de religion


---

<sup>17</sup> M. LEROY, « L’Etat belge, Etat laïc », in *Hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, R. Andersen et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 833-845.

<sup>18</sup> J.-P. SCHREIBER, *La Belgique, État laïque... ou presque. Du principe à la réalité*, Bruxelles, Ed. Espace de libertés, 2014.


<sup>19</sup> C.E., arrêt n° 210.000 du 21 décembre 2010, 6.7.2.

<sup>20</sup> Projet de loi du 10 décembre 2001 relatif au Conseil Central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1556/001, p. 4.

<sup>21</sup> Le second paragraphe de l’article 181, inséré dans la Constitution en 1993, dispose que « les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l’Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ». A ce sujet, voy. aussi *infra* n° IV 



correspondant aux cultes reconnus, un cours de morale non confessionnelle<sup>22</sup>. Quelques années plus tard, l'assistance morale non confessionnelle fut été consacrée dans les prisons (1965)<sup>23</sup> et, ensuite, dans les hôpitaux (1970)<sup>24</sup>.

L'article 181 de la Constitution fut vert à révision, sans être effectivement revu, en 1978, en 1981 et en 1987. C'est finalement en 1993 qu'un second paragraphe y fut inséré. Même si la reconnaissance effective de la laïcité organisée n'intervint que neuf ans après la consécration constitutionnelle du financement des organisations non confessionnelles, des subsides étatiques furent reçus par le *Centre d'Action Laïque* et l'*Unie Vrijzinnige Verenigingen*, associations ayant pour objectif l'unité et la coordination des activités des associations laïques, amorçant ainsi leur processus de reconnaissance.

L'article 181, § 2, de la Constitution n'est donc pas limitatif. A l'avenir, d'autres organisations philosophiques non confessionnelles pourraient être reconnues sur cette base. L'exemple le plus criant est certainement celui du bouddhisme. En mars 2006, l'Union bouddhique belge a, en effet, introduit une demande de reconnaissance sur la base du second paragraphe de l'article 181.

Pour l'instant, ce sont principalement deux motifs qui semblent freiner la reconnaissance du bouddhisme en Belgique. Le premier motif est purement budgétaire ; le second, quant à lui, tient au défaut de formalisme du système actuel de reconnaissance des cultes. Ces deux freins ont été mis en évidence par le Ministre de la Justice à l'occasion d'une réponse à une question parlementaire formulée en 2013. En substance, la question et la réponse étaient libellées comme suit :

« Question de Mme Reinilde Van Moer (n° 20779) :

En dépit des annonces faites par le gouvernement, le bouddhisme n'est toujours pas reconnu. Où en est ce dossier ? La ministre se

---

<sup>22</sup> Néanmoins, sur ce point, dans la jurisprudence récente, voy. l'arrêt de la Cour constitutionnelle : C. const., n° 34/2015 du 12 mars 2015.

<sup>23</sup> A.R. du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *M.B.*, 25 mai 1965, p. 6272, art. 16.

<sup>24</sup> A.R. du 12 janvier 1970 modifiant l'arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre, *M.B.*, 11 février 1970 p. 1351.

bornera-t-elle à reconnaître l'Union Bouddhique Belge (UBB) censée représenter l'ensemble des bouddhistes?

*Réponse de la Ministre de la Justice Annemie Turtelboom :*

La reconnaissance des cultes est une compétence fédérale. L'UBB a en effet introduit une demande de reconnaissance le 25 mars 2006. Le 24 avril 2007, la ministre de la Justice de l'époque a déclaré que son administration avait proposé un projet de loi reconnaissant le bouddhisme, dans un premier temps, comme une communauté non confessionnelle, cette reconnaissance prenant la forme d'une subvention de l'UBB visant à organiser sa structure. Une loi devrait être élaborée ultérieurement pour organiser la structure complète du bouddhisme en Belgique. Jusqu'à nouvel ordre, cette subvention est toujours octroyée.

L'UBB a introduit une demande de reconnaissance formelle au cours de cette législature, mais cette démarche ne peut actuellement aboutir pour des raisons budgétaires. Le gouvernement fédéral tend à instaurer un régime légal général pour les critères de reconnaissance des cultes. Un tel régime devra fournir pour les critères actuels une base légale plus stable qui pourra être confrontée aux normes juridiques supérieures. Tant que ce régime juridique n'aura pas été instauré, la reconnaissance de nouveaux cultes ne sera pas facile »<sup>25</sup>.

A l'occasion des discussions qui précédèrent l'adoption du second paragraphe désormais contenu dans l'article 181 de la Constitution, la terminologie finalement retenue fut longuement discutée. Le rapport remis par la Commission de révision de la Constitution est à nouveau particulièrement éclairant. En substance, il exposait que :

« Contrairement à ce que l'on pense généralement, les termes "laïque" et "laïcité" sont parfaitement ambigus en Belgique. En effet, le terme "laïque" désignait initialement exclusivement ceux qui n'appartenaient pas au clergé, c'est-à-dire le peuple des fidèles qui participent à l'office, mais ne le célèbrent pas.

---

<sup>25</sup> Question n° 20779 de Reinilde VAN MOER au Ministre de la Justice A. TURTELBOOM sur la reconnaissance du bouddhisme, Q.R., Ch. repr., 19 novembre 2013, sess. ord. 2013-2014, p. 25-26.

Ce n'est qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, dans le contexte français, qu'apparaît un deuxième sens du terme "laïque", celui-ci étant utilisé pour désigner ceux qui étaient partisans de la laïcité de l'Etat, en l'occurrence de l'Etat français. A partir de ce moment-là, il y aura deux termes "laïques" concurrents, mais ayant des significations complètement différentes.

Il faut également rappeler que la laïcité, en tant que telle, n'a aucune définition juridique en Belgique, alors qu'en France, la Constitution de 1946 affirme clairement que la République est une république laïque.

[...]

Il faut donc être logique. Si le terme de laïcité ne se trouve en Belgique dans aucun contexte juridique ou constitutionnel, en revanche, nous avons dans notre droit une expression reconnue, avalisée déjà par plusieurs dispositions législatives ces dernières années, c'est-à-dire l'expression "non confessionnel"

Par conséquent, seule cette notion convient pour éviter les ambiguïtés ».<sup>26</sup>

Soulignons encore que le caractère « orienté » de la laïcité organisée a récemment été pointé par la Cour constitutionnelle qui, par son arrêt n° 34/2015, a affirmé que le cours de morale dispensé dans les écoles du réseau officiel ne saurait être considéré comme neutre<sup>27</sup>. En l'occurrence, la Cour devait se prononcer sur la question<sup>28</sup> de savoir si « en ce qu'ils n'impliqueraient pas le droit pour chaque parent d'obtenir sur simple demande, non autrement motivée, une dispense de suivre un enseignement de l'une des religions reconnues ou de morale non confessionnelle »<sup>29</sup>, l'article 8 de la loi sur le Pacte scolaire et l'article 5 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté

---

<sup>26</sup> Révision de l'article 117 de la Constitution, en y ajoutant un alinéa 2 élargissant éventuellement aux conseillers laïques les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions, 23 décembre 1992, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-3/2°, p. 19.

<sup>27</sup> L'on se rappellera que l'article 24, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de la Constitution dispose que « les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ».

<sup>28</sup> En l'occurrence, il s'agissait d'une question préjudicielle posée par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, auprès duquel un recours en annulation avait été introduit à l'encontre d'une décision de refus d'une école bruxelloise de dispenser une élève de quatrième secondaire de suivre un cours philosophique.

<sup>29</sup> C. const., n° 34/2015 du 12 mars 2015, objet de la question préjudicielle et procédure.

française sont conformes aux articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, éventuellement combinés à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 2 du premier protocole additionnel et à l'article 18, § 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans son arrêt n° 34/2015 rendu le 12 mars 2015, la Cour constitutionnelle indique que « le cadre décréteil tel qu'il existe actuellement en Communauté française ne garantit pas que les cours de religion et de morale non confessionnelle offerts au choix des parents, tels qu'ils sont régis par les dispositions pertinentes, diffusent des informations ou connaissances de manière à la fois "objective, critique et pluraliste" conformément à la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme »<sup>30</sup>. Selon la Cour constitutionnelle, il ressort de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg que « pour que soit assuré le droit des parents à ce que leurs enfants ne soient pas confrontés à des conflits entre l'éducation religieuse ou morale donnée par l'école et les convictions religieuses ou philosophiques des parents, les élèves doivent pouvoir être dispensés de l'assistance au cours de religion ou de morale »<sup>31</sup>. Sans estimer « nécessaire d'examiner concrètement le contenu du cours de morale non confessionnelle »<sup>32</sup> fréquenté par la partie requérante, la Cour parvient à la conclusion que le cours de morale non confessionnelle est un cours « engagé »<sup>33</sup>.

Comme l'a exposé Hugues Dumont à l'occasion d'une intervention à la Chambre des représentants, « si l'on examine maintenant le principe de laïcité tel qu'il est consacré dans le droit constitutionnel de la République française, on peut facilement identifier, d'une part, un noyau dur de significations communes à ce principe et à celui que nous honorons en Belgique sous le nom de principe de neutralité ou, mieux, de pluralisme et, d'autre part, un ensemble de règles qui ne sont pas les nôtres parce que nous adhérons à une version pluraliste positive de la neutralité et non à la version française qui est plus abstentionniste »<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> C. const., n° 34/2015 du 12 mars 2015, B.6.5.

<sup>31</sup> C. const., n° 34/2015 du 12 mars 2015, B.7.1.

<sup>32</sup> C. const., n° 34/2015 du 12 mars 2015, B.6.1.

<sup>33</sup> L.-L. CHRISTIANS et M. EL BERHOUMI, « De la neutralité perdue à l'exemption du cours de morale. Commentaire de l'arrêt 34/2015 de la Cour constitutionnelle », *J.T.*, 2015, p. 441.

<sup>34</sup> H. DUMONT, « Que peut prescrire la Constitution belge à propos du caractère de l'Etat et des valeurs fondamentales de la société ? », Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, Audition du 17 mai 2016, p. 13

Hugues Dumont tire son propos de la décision du Conseil constitutionnel français du 21 février 2013, portant sur une question prioritaire de constitutionnalité (dite « QPC »), relative au régime d'« exception » qui prévaut en Alsace-Moselle. En l'espèce, le Conseil constitutionnel avait été saisi par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2012 d'une « question prioritaire de constitutionnalité posée par l'association pour la promotion et l'expansion de la laïcité, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes »<sup>35</sup>. La juridiction constitutionnelle devait se prononcer sur la compatibilité de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes qui prévoit le financement des traitements des ministres des cultes dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle avec le principe de laïcité contenu dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution française. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a indiqué que « le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; il en résulte la neutralité de l'Etat ; il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; il implique que celle-ci ne salarie aucun culte »<sup>36</sup>.

Comme l'a judicieusement relevé Hugues Dumont, cette décision du Conseil constitutionnel montre que « dans le noyau dur des significations communes à la laïcité française et au principe belge du pluralisme, on trouve ainsi la neutralité de l'Etat, l'égalité, la non-discrimination, la séparation des Eglises et de l'Etat, le respect de toutes les croyances, et le libre exercice des cultes » mais, qu'« *en revanche, ce qui est propre à la laïcité française et se distingue de notre conception du pluralisme, c'est évidemment la règle qui veut que la République française ne reconnaît ni ne salarie aucun culte.* En vertu de sa conception du principe de pluralisme, l'Etat belge pratique, pour sa part, une politique de reconnaissance positive [des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles] »<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

<sup>36</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

<sup>37</sup> H. DUMONT, « Que peut prescrire la Constitution belge à propos du caractère de l'Etat et des valeurs fondamentales de la société ? », *op. cit.*, p. 14 (souligné par nos soins).

#### 4. Le financement public des cultes<sup>38</sup>

Depuis 1831, l'article 181<sup>39</sup> de la Constitution belge dispose que « les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ». Le choix de consacrer un tel financement en 1831 est révélateur de l'influence des périodes de domination vécues par la Belgique avant son indépendance en 1830. En effet, lorsqu'elle faisait partie intégrante des Pays-Bas autrichien (1713-1795), de la République française (1795-1814) et du Royaume des Pays-Bas (1815-1830), la Belgique connut déjà un système de financement public des cultes, ce qui influença les discussions menées par les membres du Congrès national en 1830-1831 en vue de l'élaboration d'une nouvelle Constitution pour l'Etat belge fraîchement indépendant.

Afin de bénéficier du financement visé par l'article 181 de la Constitution, les cultes doivent être reconnus par le législateur. Dès 1831, les ministres des cultes catholique, protestant, israélite et anglican jouissent du financement visé par l'article 181 de la Constitution. Les cultes islamique et orthodoxe ont, quant à eux, été respectivement reconnus en 1974<sup>40</sup> et 1985<sup>41</sup>.

Le parti pris par la Belgique dès 1831 de financer les cultes au moyen de fonds publics se fonde essentiellement sur une double justification. La première est historique ; la seconde découle de l'« utilité sociale » des cultes. S'agissant de la raison historique, elle ne concerne que le culte catholique puisqu'il est le seul à avoir subi la confiscation de ses biens durant la période révolutionnaire. Le financement consacré dans la Constitution consiste donc en une forme de « compensation »<sup>42</sup> des biens autrefois confisqués et nationalisés. S'agissant de la justification « sociale », elle est valable à l'égard de tous les cultes reconnus, dans la mesure où elle

---

<sup>38</sup> Pour davantage de développements, voy. : S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

<sup>39</sup> Avant la coordination de la Constitution intervenue en 1994, il s'agissait de l'article 117.

<sup>40</sup> Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *M.B.*, 23 août 1974.

<sup>41</sup> Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *M.B.*, 11 mai 1985.

<sup>42</sup> F. DELPEREE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement des cultes », *Ann. Dr. Louvain*, 2001, p. 450.

tient au service social fourni par les ministres des cultes durant les différentes étapes de la vie des fidèles (naissance, mariage, décès, etc.).

Comme l'écrit Oscar Orban, l'adoption de l'article 181 de la Constitution traduit la volonté du Congrès d'établir « l'indépendance de l'Eglise et de l'Etat mais avec une protection de l'Etat pour les cultes », cette protection revenant, pour la collectivité étatique, à « soutenir l'existence et le développement des religions positives, considérées comme un *besoin social*, à leur accorder en vue du bien commun des faveurs, des avantages, des marques d'intérêt et de bienveillance »<sup>43</sup>.

Cette vision très « sociale » du rôle des cultes et de leurs ministres contraste avec le régime français, dont l'article 2 de la loi de 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat dispose que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes »<sup>44</sup>.

En France, l'absence de financement public des cultes énoncée par la loi de 1905 est l'une des conséquences directes du principe de la laïcité inscrit dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de la République. Il reste que cette affirmation doit être nuancée dans la mesure où l'Alsace-Moselle continue, quant à elle, à être soumise au régime concordataire et, dès lors, les ministres des cultes reconnus continuent, dans ces départements, à percevoir un traitement de la part de l'autorité étatique. A l'occasion d'une

---

<sup>43</sup> O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, H. Dessin, 1911, p. 612.

<sup>44</sup> La suite de cet article apporte toutefois une légère nuance en précisant que « pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. Les établissements publics du culte sont supprimés, sous réserve des dispositions énoncées à l'article 3 ». L'article 3 dispose, quant à lui, que « les établissements dont la suppression est ordonnée par l'article 2 continueront provisoirement de fonctionner, conformément aux dispositions qui les régissent actuellement, jusqu'à l'attribution de leurs biens aux associations prévues par le titre IV et au plus tard jusqu'à l'expiration du délai ci-après. Dès la promulgation de la présente loi, il sera procédé par les agents de l'administration des domaines à l'inventaire descriptif et estimatif :

1° Des biens mobiliers et immobiliers desdits établissements ;

2° Des biens de l'Etat, des départements et des communes dont les mêmes établissements ont la jouissance.

Ce double inventaire sera dressé contradictoirement avec les représentants légaux des établissements ecclésiastiques ou eux dûment appelés par une notification faite en la forme administrative. Les agents chargés de l'inventaire auront le droit de se faire communiquer tous titres et documents utiles à leurs opérations ».

décision du 21 février 2013 déjà évoquée plus avant, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la compatibilité du régime d'exception des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle avec le principe de laïcité contenu dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution française. Rappelant que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, qui énonce que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », n'a pas été rendue applicable à ces trois départements et que les travaux préparatoires de la Constitution de 1946 révèlent qu'« qu'en proclamant que la France est une “République... laïque”, la Constitution n'a pas pour autant entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes et, notamment, à la rémunération de ministres du culte », le Conseil constitutionnel a estimé que l'article de loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes consacrant le financement des cultes dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est conforme à la Constitution<sup>45</sup>.

En ce qui concerne le financement public par l'Etat belge, il faut remarquer que le choix posé par le Constituant dérivé en 1993 de réviser l'article 181, non pas pour supprimer le financement qu'il contient mais afin d'étendre celui-ci aux organisations philosophiques non confessionnelles, est révélateur du rôle social joué par les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles. En effet, durant les discussions qui précéderent l'adoption de la déclaration de révision de la Constitution, il aurait pu être décidé, afin de garantir l'égalité entre les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, d'ouvrir l'article 181 de la Constitution à révision pour supprimer le financement qu'il consacre depuis 1831. Pourtant, c'est la voie du « nivellement par le haut » qui a été choisie puisque le Constituant dérivé a opté pour une extension du financement aux organisations philosophiques non confessionnelles en ajoutant un second paragraphe dans l'article 181, disposant que « les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

---

<sup>45</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.



En optant pour une extension de ce financement public, la Belgique a renforcé l'idée de l'*utilité sociale* des cultes, à laquelle s'est adjointe l'utilité sociale des organisations qui, sans être religieuses, accompagnent les personnes tout au long de la vie. La lecture du rapport remis par la Commission de révision de la Constitution en 1993 montre d'ailleurs que le second paragraphe de l'article 181 a été pensé « en miroir » du premier paragraphe. En substance, le rapport indiquait :

« [...] [q]u'est-ce que l'assistance morale ? On peut l'illustrer en faisant référence à l'aumônerie catholique, qui consiste à assister des personnes dans des situations qui sont souvent marquées par une tension affective exceptionnelle. On peut citer comme exemple l'assistance aux mourants, problème important dans notre société, même pour des chrétiens convaincus. Dans les milieux laïques également, le problème du passage à la mort est devenu de plus en plus important. Le nombre de conseillers qui assistent les personnes dans les homes pour personnes âgées ou dans les cliniques ne fait que croître, et l'assistance qu'ils offrent, souvent bénévolement, est devenue indispensable »<sup>46</sup>.

## **5. En guise de conclusion. Une inscription inutile?**

La présente contribution a tenté d'esquisser les différences que présente la laïcité « à la française » par rapport au modèle pluraliste qui caractérise la Belgique, afin de se demander quelle pourrait être juridiquement la plus-value de l'inscription du principe de laïcité dans la Constitution belge. A cet égard, l'on a constaté que c'est principalement le financement public des ministres des cultes et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles qui distingue le droit belge du droit français.

En ce sens, l'on comprend mal l'acharnement politique qui entoure cette volonté d'inscription du principe de laïcité de la Constitution. De surcroît, aucune des propositions jusqu'à présent déposées ne permet de comprendre quel serait l'apport de l'inscription d'un tel principe par rapport au système actuellement en place. Ces propositions n'offrent, par ailleurs, aucune définition du principe qu'elles proposent, ni du contenu et des conséquences qui s'y attachent. Pas plus ne permettent-elles de différencier

---

<sup>46</sup> *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-3/2°, p. 7.

le principe de « laïcité » du principe de « neutralité » ou du « pluralisme à la belge »<sup>47</sup>.

Ce débat autour de l'inscription du principe de laïcité dans la Constitution – voire de la rédaction d'un préambule à celle-ci – cache-t-il, en réalité, la volonté de réformer le système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ? L'on a, à l'occasion de longs développements, plaidé pour une évolution du système de financement, lequel pose question à un double égard<sup>48</sup>. La première difficulté résulte de l'absence de *critères de reconnaissance* – et donc de financement public<sup>49</sup> – des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Seule existe une « pratique administrative » du Ministre de la Justice, dont cinq critères ont été identifiés à l'occasion de réponses à des questions parlementaires et qui, n'étant inscrits dans aucun instrument formel, sont dépourvus de force juridique contraignante. La seconde découle de l'absence de *critère de répartition* entre les cultes et organisations philosophiques non confessionnelles qui sont reconnus et bénéficient donc dudit financement. La répartition continue à être effectuée suivant une pratique héritée du XIX<sup>ème</sup> siècle qui présumait que l'entièreté de la population était catholique. Cette pratique, qui se justifiait aisément en 1831 lorsque près de 99% de la population était catholique, pose aujourd'hui question au regard d'une société de plus en plus pluraliste et sécularisée mais aussi, plus fondamentalement, eu égard au respect dû au principe d'égalité et de non-discrimination.


A notre estime<sup>50</sup>, cette volonté d'inscription du principe de laïcité est également révélatrice d'une difficulté plus fondamentale : celle de la place du phénomène religieux dans une société devenue paradoxale. En effet, les pouvoirs publics doivent désormais faire le grand écart entre une société de plus en plus sécularisée et un retour du religieux parfois de plus en plus engagé, voire fondamentaliste ou radicalisé. En plaçant le débat au niveau

---

<sup>47</sup> A ce sujet, voy. : H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. I-II, Bruxelles, Bruylant, 1996.

<sup>48</sup> A ce sujet, voy. : S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

<sup>49</sup> En droit belge, la reconnaissance légale d'un culte entraîne automatiquement son financement public.

<sup>50</sup> Ces développements sont repris de notre récent rte blanche : S. WATTIER, « Faut-il bétonner le principe de laïcité dans la Constitution ? », *Le Soir*, 13 janvier 2016.

de l'inscription du principe de laïcité, ne risque-t-on pas de passer à côté des réels enjeux auxquels notre société doit faire face<sup>51</sup> ?

Aujourd'hui, la Belgique doit se recentrer sur les (nouveaux) enjeux concrets auxquels nos sociétés sont confrontées : la lutte contre la radicalisation, entre autres dans les prisons ; la garantie du respect des droits de l'homme et notamment de l'égalité entre les hommes et les femmes ; la question de l'accueil des immigrés ; la réforme – évoquée ci-avant – du système de financement public des cultes ; etc. Plutôt que de débattre d'un principe qui ne correspond pas à son régime des cultes, l'Etat belge doit rechercher et adopter des mesures concrètes en vue de la création d'un véritable espace pour le « vivre ensemble » dans une société démocratique.

---

<sup>51</sup> Cette « inscription » d'inscription du principe de laïcité dans la Constitution a également été récemment évoquée par Hervé HASQUIN dans une interview pour le quotidien *La Libre* publiée le 6 janvier 2016, à l'occasion de laquelle il indiqua que « le principe de laïcité n'est pas nécessaire pour la bonne conduite de notre pays [...]. La Constitution belge et l'organisation qui en découle pour l'Etat permettent de mettre en valeur les caractéristiques de l'Etat laïque et démocratique qui sont le respect des libertés fondamentales, dont la liberté de croire ou de ne pas croire, la liberté des citoyens et le principe de non-discrimination. Par-là, la Belgique s'inspire des grandes valeurs et des textes fondamentaux de l'Europe ». A cette même occasion, Vincent DE COOREBYTER précisa que « cette volonté d'inscrire la laïcité dans la constitution va à contre-courant et est une réponse à ce qui est perçu comme un mouvement puissant d'une affirmation religieuse et identitaire, en particulier au sein de la population musulmane. Certains musulmans comme non musulmans redoutent dès lors de lire derrière ce débat des soubassements islamophobes, ou le fait que ce soit à nouveau l'islam qui soit visé. Des procès d'intentions circulent, et ce débat, tendu depuis plus de vingt-cinq ans, devient donc de plus en plus sensible » (*La Libre*, 6 janvier 2016, disponible sur <http://www.lalibre.be/actu/belgique/herve-hasquin-le-principe-de-laicite-n-est-pas-necessaire-pour-la-bonne-conduite-de-notre-pays-5682c5543570ed3894d4c1a6>, consulté la dernière fois le 02 juin 2020).